II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-429/2025

Processo - TC/005873/2017
Contratante - Secretaria Municipal de Habitação
Contratado - Consórcio Águas Limpas (Construções e Comércio Camargo Côrrea S.A. e Planova Planejamento e Construções S.A.)
Acompanhamento da execução do Contrato 28/2012/Sehab (decorrente da Concorrência 03/13/2012/Sehab)
Objeto - Verificar se o contrato, cujo objeto é a execução de obras do programa de saneamento, proteção ambiental e recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das bacias Guarapiranga e Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários – Lote 03, está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste

3.372ª Sessão Ordinária

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SEHAB. OBRAS DO PROGRAMA DE SANEAMENTO. GUARAPIRANGA E BILLINGS. 1. A falta de clareza quanto à delimitação das atribuições profissionais inerentes às particularidades dos Contratos, por si só, é incorreção de ordem meramente formal que não têm o condão de macular a conformidade jurídica contratual. 2. Deve ser demostrado que os profissionais responsáveis pelas medições têm formação superior e experiência compatíveis com as exigências do edital para compor a Equipe de Apoio, sob pena de restar evidenciada irregularidade na medição e no pagamento deste item de serviço. 3. A emissão extemporânea de Nota de Empenho, poderá ser relevada, no caso, vez que ausentes elementos indicativos de prejuízo. Precedentes TC 2.335/2012, TC 4.418/2003, TC 1.447/2008 e TC 1.436/2007. IRREGULAR. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar irregular a execução do Contrato 28/2012/Sehab.

ACORDAM, também, à unanimidade, em aceitar os efeitos financeiros produzidos pela avença *sub judice*.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário Municipal de Habitação, ao Contratado (Consórcio Águas Limpas) e às demais partes interessadas no feito, para ciência, arquivando-se os autos após o trânsito em julgado, com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor *ad hoc* e JOÃO ANTONIO.

Declarou-se impedido o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS, nos termos do art. 144 do Código de Processo Civil e do art. 10 do Regimento Interno desta Corte.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de junho de 2025.

ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro Corregedor, no exercício da Presidência
RICARDO TORRES – Relator

/gc

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/005873/2017**

Origem: Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)

Objeto: **Acompanhamento da Execução** do **Contrato nº 028/2012/SEHAB**, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e o Consórcio Águas Limpas, decorrente da Concorrência n° 03/13/2012-SEHAB, tendo como objeto a execução de obras do programa de saneamento, proteção ambiental e recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das bacias Guarapiranga e Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários – LOTE 03, no valor inicial de R$ 393.156.850,59, e atual de R$ 434.307.886,74.

EXECUÇÃO CONTRATUAL. CONTRATO 028/SEHAB/2012. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. OBRAS DO PROGRAMA DE SANEAMENTO, PROTEÇÃO AMBIENTAL E RECUPERAÇÃO DE QUALIDADE DE ÁGUAS EM ÁREAS DEGRADADAS DE MANANCIAL HÍDRICO DAS BACIAS GUARAPIRANGA E BILLINGS, URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS PRECÁRIOS – LOTE 03. **IRREGULARIDADE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL**. **ACEITAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS**.

Egrégio Plenário,

Trata-se de Acompanhamento de Execução do Contrato nº 028/2012/SEHAB, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação ("SEHAB") e o Consórcio Águas Limpas, tendo como objeto a execução de obras do programa de saneamento, proteção ambiental e recuperação da qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico das bacias Guarapiranga e Billings, urbanização de favelas e regularização de loteamentos precários - LOTE 03.

Em sede de Relatório de Acompanhamento de Execução Contratual (Peça 01), a *Coordenadoria VII*, em seu crivo técnico de Auditoria, alcançou as seguintes conclusões:

4.1. Não estão justificados a medição e o pagamento do valor de R$ 53.427,87 da medição nº 61 (dez/2017), referente ao item de serviço "Equipe de Apoio", tendo em vista que os serviços de suporte às atividades desenvolvidas pela SEHAB por profissionais de nível superior já são

remunerados por meio do Contrato nº 020/2016/SEHAB, resultando em duplicidade na contratação e no pagamento de mão de obra de apoio para a realização de atividades congêneres (subitem 3.3).

4.2. Cabe à Origem demostrar que os profissionais remunerados na medição nº 61 têm formação superior e experiência compatíveis com as exigências do edital para compor a "Equipe de Apoio", sob pena de restar evidenciada irregularidade na medição e pagamento deste item de serviço (subitem 3.4).

4.3. A inexistência do Livro de Ordem e a falta do visto do CREA no Termo de Abertura do Diário de Obras, bem como a insuficiência das anotações contidas no documento apresentado pela Origem infringem os artigos 1º e 4º da Resolução nº 1.024/09 do CONFEA (subitem 3.5).

4.4. A paralisação da obra onera desnecessariamente os cofres públicos, tendo em vista o pagamento de mão de obra técnica especializada e administrativa sem a execução de serviços correspondentes, evidenciando prejuízo ao Erário. O total pago no período das medições nos 58 a 61 corresponde a R$ 210.260,42 (subitem 3.6).

4.5. Resta injustificado o pagamento adiantado de R$ 4.373.255,38 referente ao item "Administração Local", em desacordo com o Acórdão 2.622/2013 do TCU (subitem 3.7).

4.6. A emissão de Notas de Empenho após o início dos períodos de medição caracteriza a realização de despesa sem prévio empenho, em desacordo com o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 e o artigo 1º do Decreto Municipal nº 23.639/1987. (subitem 3.8.1).

Atendendo ao quanto sugerido pela Assessoria Jurídica desta E. Corte (Peças 03/04), devidamente oficiados/intimados (peças 6 a 9 e 11 a 14), apresentaram suas defesas o Sr. Ricardo Correa Sampaio (Peça 19), o Sr. José Frederico Meier Neto (Peça 25 e 38) e o Consórcio Águas Limpas (peça 26), enquanto a SEHAB deixou transcorrer *in albis* o prazo assegurado para manifestação.

Instada a se manifestar acerca do acrescido, a Auditoria ratificou e reiterou suas conclusões relativas aos apontamentos 4.1 ao 4.6, ressaltando, entretanto, o afastamento de responsabilidade sob o Consórcio Águas Limpas no que tange ao apontamento 4.1 (Peça 41).

Novamente oficiados/intimados (Peças 43/50), prestaram novos esclarecimentos o Consórcio Águas Limpas (peças 52 a 54) e o Sr. José Frederico Meier Neto (peças 58/59), enquanto a SEHAB e o Sr. Ricardo Correia Sampaio deixaram transcorrer *in albis* o prazo para manifestarem-se. Acerca das novas manifestações, a Auditoria manteve integralmente

os apontamentos expressos nos itens 4.1 ao 4.6, ratificando a ausência de responsabilidade do Consórcio no que tange ao apontamento 4.1 (Peça 63).

Em nova manifestação, a Assessoria Jurídica (Peça 65/66) acompanhou as conclusões da Auditoria quanto aos apontamentos 4.1 a 4.6.

Novamente instada à manifestação nestes autos, a *Coordenadoria VII* (Peça 73) manteve o seu posicionamento anterior relativamente aos apontamentos encartados nos itens 4.1 a 4.6, ratificando a ausência de responsabilidade no que tange ao apontamento 4.1 (Peça 63).

Em seu turno, a *Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM* (Peça 79) propugnou pelo acolhimento da execução ora examinada, no sentido de revelar eventuais falhas como secundárias ou, subsidiariamente, que sejam reconhecidos os efeitos financeiros e patrimoniais advindos do ajuste, diante da ausência da constatação de qualquer indicio de dolo, culpa ou má fé por parte dos agentes responsáveis, e tampouco da existência de provas de dano ou prejuízo ao erário.

Ultimado o encerramento do percurso instrutório, foram remetidos os autos para a Secretaria Geral (Peça 83), cuja manifestação consistiu em parecer pelo não acolhimento da execução do Contrato nº 028/2012/SEHAB.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de julgar irregular a execução contratual com aceitação dos efeitos financeiros produzidos pelo Contrato nº 028/2012/SEHAB.

1. À vista do disposto nos *arts. 43 e inciso I do art. 44* previstos no Regimento Interno desta E. Corte de Contas, bem como do disposto no *art. 1º, inciso IX* e, sem prejuízo de outros, no *art. 2º da Resolução nº 18/TCM-SP/2019*, verifica-se que o percurso instrutório do presente Acompanhamento de Execução se ultimou devidamente cumprido.

2. Relativamente ao exame de mérito do feito, realizar-se-á a delibação de cada um dos pontos encartados nos autos. É o que se passa a fazer na sequência.

3. Afere-se que o Consórcio, com fulcro no ***Apontamento 4.1***, em sede de manifestação em que delineou esclarecimentos (Peça 52), asseverou que os profissionais indicados para a execução contratual estariam, em caráter exclusivo, designados à prática de atividades

voltadas ao gerenciamento e fiscalização, por sua vez afiguradas como tarefas inconfundíveis a despeito de, no campo ontológico, emergir aparência de confusão ou similaridade entre a natureza das aludidas atividades que, substancialmente, não se configuram na realidade prática – exatamente pela segregação diferenciadora de suas finalidades.

4. A partir dos supramencionados esclarecimentos encartados pela Origem, especificamente quanto ao *Anexo VIII, item 3, do Termo de Referência do Edital n° 03/13/2012-SEHAB*, verifica-se que não há elementos de informação suficientes para configurar eventual duplicidade de pagamentos a título de contraprestação pela prestação de serviços a cargo da equipe de apoio ou, ainda, hipotética sobreposição entre objetos do *Contrato nº 028/2012/SEHAB* e do *Contrato de Gerenciamento nº 020/2016/SEHAB*.

5. É o caso de considerar ***improcedente*** o ***Apontamento 4.1***, vez que a falta de clareza quanto à delimitação das atribuições profissionais ínsitas às particularidades do *Contrato nº 028/2012/SEHAB* e do *Contrato de Gerenciamento nº 020/2016/SEHAB*, por si só, é incorreção de ordem meramente formal que, além de relevável, não têm o condão de macular a conformidade jurídica do Instrumento *sub examine*, bem como não há indícios suficientes que denotem dispêndios dúplices em desfavor do erário ou coexistência sobreposta de duas avenças com o mesmo objeto.

6. No que envolve ao **Apontamento 4.2**, verifica-se a sua ***procedência*** em conformidade com o entendimento da Coordenadoria VII (Peça 73) seja pelo teor da ***Tabela SIURB de 01/2021*** (Peça 41 – fls. 7), seja pela ausência de apresentação de documentação devidamente certificada pelo *Conselho Regional Competente* ("Atestados" e/ou "Certidões" e/ou "Declarações"), de modo que não houve demonstração suficiente para aferir a compatibilidade da formação e nível de experiência das partes contratadas em função do quantum salarial percebido – consoante a matriz delineada na Memória de Cálculo (Peça 156 – fls. 121).

7. Relativamente ao ***Apontamento 4.3***, em conformidade com a Jurisprudência desta E. Corte[1], somada ao teor previsto no art. 9º da Resolução nº

1 "**TC nº 72-000.362.09-94** ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SPTURIS. Obras para construção de acesso à laje de cobertura. Palácio das Convenções. Relevadas as falhas nos instrumentos de controle e fiscalização dos serviços. ACOLHIDO. DETERMINAÇÕES. Votação unânime. (j. em 04.12.2013) ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em acolher a execução do Contrato CCN/GCO 093/08, no montante de R$ 402.970,20 (quatrocentos e dois mil, novecentos e setenta reais e vinte centavos). ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à São Paulo Turismo S.A. – SPTuris que adote as providências abaixo indicadas, visando ao aprimoramento dos instrumentos de controle e de fiscalização dos serviços contratados: a) cobrar da contratada o registro de informações no Livro de Ordem "Diário de Obra", atendendo rigorosamente todas as exigências da Resolução 1024, de 21 de agosto de 2009, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea;" "**TC nº 72-002.176.07-19** ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. EMURB. Projeto executivo e obras de recapeamento da pista principal e obras complementares. Autódromo. Falhas na fiscalização. Ausência do Livro de Ordem. ACOLHIDO. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. Votação unânime. (j. em 28.05.2014)

1.024/CONFEA/2009, é acertado proceder à sua ***relevação***, vez que a ausência de Livro de Ordem não tem o condão de macular a higidez jurídica da execução contratual.

8. Quanto ao **Apontamento 4.4**, consoante o quanto esclarecido pelo Consórcio (Peça 52), é o caso de considerá-lo **improcedente**, vez que o advento de paralização das obras, por si só, não ocasiona a paralização completa das atividades inerentes ao escopo contratual e os seus respectivos custos, vez que ao Consórcio é atribuído o dever de fiscalização/vigilância dos locais das obras até que estas sejam efetivamente concluídas, de modo que mesmo que não fossem necessários atos de execução do empreendimento propriamente dito, ainda assim seria mantido um efetivo mínimo de pessoal para atuar nesta função. Portanto, os pagamentos destinados ao Consórcio possuem lastro em despesas relativas a atividades adjacentes que, caso a administração deixasse de fazer frente em oneração desfavorável ao particular contratado, ocasionaria enriquecimento ilícito à Administração Pública.

9. A alegada falta de justificativa inerente ao pagamento adiantado (item "*administração local*"), encartada pela Coordenadoria VII no **Apontamento 4.5**, afigura-se **improcedente**, seja pela prolação do Acórdão TCU nº 2.622/2013 em data posterior à formalização do Contrato *sub examine* e a necessária observância da segurança jurídica *in casu*, seja pela ausência de prejuízo demonstrado a partir de correlação entre a causa e a consequência de resultado danoso ao erário – consoante a impositiva observância das metanormas previstas arts. 21 a 23 da Lei nº 13.655/2018, que exigem delibações consequencialistas com vedação de fundamentações lastradas em valores jurídicos abstratos e observância contextual dos obstáculos

---

(...) ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando que as constatações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Corte ficaram no plano técnico-fático, sem apontar ilegalidades ou danos ao erário na execução das obras de recapeamento da pista principal e complementares do Autódromo "José Carlos Pace", em acolher a execução do Contrato 0044701000-Emurb. ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Empresa Municipal de Urbanização – Emurb (atual SP-Obras/SP-Urbanismo) maior cautela na fiscalização do cumprimento das cláusulas dos contratos de seu interesse. ACORDAM, afinal, à unanimidade, nos termos da proposta do Conselheiro DOMINGOS DISSEI, constante em seu voto proferido em separado, em recomendar à Emurb (atual SP-Obras/SP-Urbanismo) que, nas contratações futuras, faça constar entre as obrigações da contratada, a de manter atualizado, em todos os locais de obras e serviços, o "Livro de Ordem" instituído pela Resolução 1.024/09, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Confea, e adotado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – Crea-SP através do Ato Normativo 06/2012, homologado pelo Confea por intermédio da Decisão PL0727/2012."

"**TC nº 72-000.479.11-56** ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. SMDU. Serviços de consultoria, assessoria e acompanhamento técnico. Elaboração de plano municipal de gestão. Sistema de águas pluviais. Programas de drenagem para bacias, com atendimento prioritário e hierarquização das obras. Ausências de clareza e precisão dos procedimentos previstos para a medição dos serviços e de Livro de Ordem. Vistorias periódicas efetuadas. Objeto contratado realizado. ACOLHIDO. Votação por maioria. EFEITOS FINANCEIROS ACEITOS. Votação unânime. (j. em 24.07.2015) (...) ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, aos Senhores Secretários Municipais, Senhores Subprefeitos, Senhores Superintendentes das Autarquias, Diretores-Presidentes das Empresas integrantes da Administração Indireta, para o fim de que tomem ciência da importância da utilização do Livro de Ordem em todas as obras e serviços de engenharia."

e dificuldades reais do Gestor Público frente à interpretação de normas publicísticas para gerir e executar políticas públicas, sob pena de que a Decisão se ultime inquinada de invalidade por deficiência de fundamentação – a partir de aplicação supletiva do *art. 489, §1º, do Código de Processo Civil Brasileiro*.

10. Destarte, quanto à alegada afronta ao disposto no *art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964* e do *art. 1º do Decreto Municipal nº 23.639/1987*, encartados pela Especializada no **Apontamento 4.6**, é o caso de considerá-la passível de **relevação**, vez que a extemporaneidade da emissão de nota de empenho, por si só e à míngua de elementos indiciários de prejuízo concreto, não tem o condão de macular a regularidade da execução contratual, consoante Precedentes já exarados por este E. Plenário nos Processos TC/002335/2012, TC/004418/2003, TC/001447/2008, TC/001436/2007, dentre outros casos sedimentados na jurisprudência administrativa desta E. Corte.

11. Ainda que caracterizada falha no tocante ao Apontamento 4.2, depreende-se que, seja pela improcedência dos Apontamentos 4.1, 4.4 e 4.5, seja pela relevação dos Apontamentos 4.3 e 4.6, não há arcabouço indiciário capaz de demonstrar a ocorrência de inexecução parcial do objeto pactuado e eventuais prejuízos decorrentes, ou, ainda, elementos anímicos caracterizadores de má-fé ou dolo por parte dos agentes envolvidos. Ademais, não há se falar em evidenciação de falhas ínsitas aos recursos despendidos pela Unidade Gestora em favor da Contratada a título de contraprestação.

É o caso de julgar **irregular a execução do Contrato nº 028/SEHAB/2012**, entretanto, à luz de todo o exposto, afigura-se cabível proceder à **aceitação dos efeitos financeiros produzidos pela avença** *sub judice*.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do *Senhor Secretário Municipal de Habitação*, o Consórcio Águas Limpas (Contratada), e as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do Acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado e o cumprimento das cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 25 de junho de 2025.

Ricardo Torres
Conselheiro